

RAPPORT

# Onderzoek naar de toekomstbestendigheid van het instrumentarium van het provinciaal toezicht op de waterschappen

In opdracht van Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat



## Samenvatting

### Aanleiding en doelen van het onderzoek

Het waterschap als overheid is in beweging en de opgaven van waterschappen worden steeds complexer en belangrijker. Om te zorgen dat waterschappen ook in de toekomst gesteld blijven staan om hun wettelijke taken uit te voeren, houdt het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (als stelselverantwoordelijke voor de waterschappen) het waterschapsbestel tegen het licht. Het toezichtinstrumentarium op de waterschappen is daar onderdeel van. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) wenst daarom een analyse gericht op de vraag of het huidige instrumentarium toereikend is om op effectieve en doelmatige wijze toezicht te kunnen uitoefenen op de uitvoering van de wettelijke taken en bevoegdheden van de waterschappen.

De doelen van het onderzoek zijn:

- In beeld brengen van de inzet en effectiviteit van het huidige instrumentarium (welk instrument, hoe vaak, resultaat van de interventie, waarom instrumenten niet zijn gebruikt en of wordt 'gedreigd' met inzetten daarvan). Hierbij wordt ook gekeken naar de ervaring van de provincies met het toezicht op gemeenten.
- Verkennen of, en zo ja op welke wijze, het toezichtinstrumentarium adequate instrumenten bevat voor het uitvoeren van toezicht op de waterschappen door de provincies en zo nodig aanbevelingen doen ten aanzien van zowel instrumenten als de inzet daarvan.
- Zo nodig in beeld brengen aan welke voorwaarden een provinciaal toezichtinstrumentarium moet voldoen voor effectief toezicht op de waterschappen als functioneel bestuur.

In dit onderzoek is niet alleen gekeken naar het toezichtinstrumentarium, maar naar het gehele toezichtproces. Toezicht houden is een proces van informatie verzamelen, beoordelen en wanneer nodig: interveniëren.

Dit onderzoek is uitgevoerd op basis van een documentanalyse, enquête onder provincies en waterschappen en interviews met waterschappen, provincies, het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Unie van Waterschappen.

### Conclusies en aanbevelingen

Het onderzoek heeft de volgende conclusies en aanbevelingen aan IenW opgeleverd.

1. Het instrumentarium voor het toezicht op de waterschappen is toereikend om op effectieve en doelmatige wijze toezicht te kunnen uitoefenen op de uitvoering van de wettelijke taken en bevoegdheden van waterschappen. Wel zijn er optimalisaties mogelijk voor het toezichtsproces.
2. Er is onduidelijkheid over de functie van het toezicht door de provincies, ten opzichte van het horizontale toezicht binnen de waterschappen. Dit leidt in de praktijk tot discussie over invulling van het toezicht door de provincie.

#### Aanbeveling:

- Maak helder wat de functie van het verticale toezicht door de provincies is en welke doelen en focus hieruit volgen voor het toezicht.
3. Er is onbekendheid met het toezichtinstrumentarium bij betrokkenen. Er mist een totaaloverzicht van het instrumentarium en de wijze van inzetten.



#### Aanbevelingen:

- Verstrek het overzicht uit dit onderzoek aan betrokkenen en draag hiermee bij aan de bekendheid van het instrumentarium bij provincies en waterschappen, op bestuurlijk en ambtelijk niveau.
  - Draag bij aan de bekendheid en toepasbaarheid van het instrumentarium door het proces er omheen te verduidelijken. Stel stappenplannen, proceshandreikingen en escalatieladders op om de inzetbaarheid te vergroten.
4. Toezicht kan alleen goed uitgevoerd worden als aan beide kanten, provincies en waterschappen, voldoende capaciteit en expertise beschikbaar is. Dit is niet overal het geval.

#### Aanbevelingen:

- Communiceer aan provincies en waterschappen om in het eerstvolgende toezichtgesprek mee te nemen wat de gewenste capaciteit en competenties zijn en wat hierin nu mist. Het is wenselijk om als provincies en waterschappen te bekijken wat er nodig is om dit te optimaliseren en hierin verwachtingen duidelijk te maken.
  - Met het oog op capaciteit is het wenselijk om te bezien of en waar het toezicht efficiënter ingericht kan worden. Maak afspraken over landelijke kaders voor de opzet en inhoud van rapportages, zodat er meer eenduidigheid komt tussen provincies. Dit kan de inzet die nodig is voor toezicht beperken.
5. De mate van inzet van zwaarder interveniërend instrumentarium en lichter instrumentarium loopt sterk uiteen. Het zwaardere instrumentarium is nauwelijks ingezet. Het lichtere instrumentarium is de kern van het toezichtproces.

#### Aanbevelingen:

- Laat het zwaardere, interveniërende instrumentarium in stand ondanks de beperkte inzet. Het heeft meerwaarde doordat het de positie van de provincie versterkt.
  - Zet in op de bekendheid van dit instrumentarium bij provincies en waterschappen, zowel ambtelijk als bestuurlijk, zodat het ingezet wordt op het moment dat het nodig is.
6. Het toezicht is maatwerk tussen de individuele provincies en waterschappen. Dit maatwerk is essentieel, maar afspraken over minimale eisen aan toezicht zijn wenselijk.

#### Aanbeveling:

- Agendeer als lenW bij IPO en de provincies de behoefte om uit te werken welke minimale eisen er zijn bij goed toezicht (waarbij de autonomie van de provincies uitgangspunt blijft). Hierbij kan gedacht worden aan:
    - Verplichting tot bestuurlijke opvolging in de vorm van jaarlijks gesprek over financiën en taakuitvoering;
    - Gebruiken van een risicoanalyse voor het toezicht op taakuitvoering;
    - Hebben van door Provinciale Staten vastgestelde beoordelingscriteria.
7. Provincies missen grip op de financiële risico's van de waterschappen. Provincies voelen zich hiermee niet in alle gevallen voldoende in staat toezicht uit te oefenen op en te interveniëren in de financiën van een waterschap.

#### Aanbevelingen:

- Stel een landelijk kader op en maak hierin helder wat de functie van het toezicht door de provincies is (zie de aanbeveling bij conclusie 2). Dit kan de positie van provincies versterken.
- Inventariseer of er aanvullende (op het huidige Waterschapsbesluit (hoofdstuk 4, in de praktijk vaak aangeduid als BBVW) ratio's/kengetallen nodig zijn ten aanzien van de financiële weerbaarheid en



wendbaarheid van de waterschappen. Per 1 januari 2024 is de BBVW geactualiseerd. Voeg eventueel kengetallen aan de BBVW toe bij een evaluatie en herziening (conclusie 8). Doe dit gezamenlijk met IPO

- Voeg een instrument toe waarmee provincies indien nodig meer verplichtend kunnen sturen. Denk hierbij aan een 'verbeterplan financiële positie'. Door deze wettelijk vast te leggen verkrijgen provincies een extra instrument met een lichter karakter. De voorwaarden waaronder dit instrument ingezet kan worden, moeten geformuleerd worden.

8. Om meer grip te krijgen op de financiën van waterschappen wenst een deel van de provincies dat het toezicht op de waterschappen meer in lijn wordt gebracht met dat van de gemeenten. Met het oog op de laatste wijziging van de BBVW is dit vooralsnog niet nodig.

**Aanbeveling:**

- Doe ervaring op met het werken met de gewijzigde BBVW en verken of hiermee voldoende en de juiste handvatten geboden worden voor het financiële toezicht. Bouw over vier jaar een evaluatiemoment in om te bezien of aanvulling en/of aanpassing van de BBVW (in lijn met de BBV) nodig is.

9. De rollen van toezichthouder en samenwerkingspartner lopen bij de taakuitvoering soms door elkaar heen voor de provincie. Dat deze rollen raakvlakken hebben is duidelijk, maar het is onwenselijk dat deze rollen door elkaar heen lopen.

**Aanbevelingen:**

- Ga in gesprek met IPO over het uitvoeren van de rol van toezichthouder op basis van een gezamenlijk vastgesteld kader, met afspraken over (het scheiden van) de rol van toezichthouder en samenwerkingspartner.
- Ga in gesprek met IPO over het scheiden van bestuurlijke rollen.



# Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Inhoudsopgave	5
1. Inleiding	7
1.1. Aanleiding	7
1.2. Doel- en vraagstelling	7
1.3. Verantwoording	8
1.4. Leeswijzer	8
2. Toezicht op de waterschappen: afbakening en interpretatie	9
2.1. Afbakening	9
2.2. Toezicht op de waterschappen: een proces	9
3. Het instrumentarium	11
3.1. Het instrumentarium: een overzicht	11
3.2. Verschil instrumentarium toezicht op waterschappen en gemeenten	12
3.3. Het instrumentarium in perspectief	14
4. Bevindingen: de inzet, effecten en waardering van het instrumentarium	15
4.1. Waardering op basis van criteria	15
4.2. Inzet en waardering zwaardere interveniërende instrumenten	18
4.3. Inzet, effect en waardering overige instrumenten	19
4.3.1. Financieel toezicht	19
4.3.2. Toezicht op de taakuitvoering	21
4.4. Verschillen in toezicht bij (onder)mandaat	23
5. Bevindingen: mogelijkheden voor optimalisatie	24
5.1. Optimalisaties voor het financieel toezicht	24
5.2. Het toezicht op de taakuitvoering	26
6. Conclusies en aanbevelingen	27



6.1. De effectiviteit en doelmatigheid van het instrumentarium	27
6.2. De inzet en optimalisaties algemeen	29
6.3. Inzet en optimalisaties toezicht op financiën	29
6.4. Inzet en optimalisaties toezicht op taakuitvoering	30
<b>Bijlagen</b>	<b>31</b>
Bijlage 1: Overzicht van bestudeerde documenten	32
Bijlage 2: Enquêtes	33
Bijlage 3: Interviews	35
Bijlage 4: Spiegelsessies	36
Bijlage 5: Overzicht instrumentarium door IenW	37



# 1. Inleiding

## 1.1. Aanleiding

Het waterschap als overheid is in beweging. Door klimaatverandering, waterkwaliteitsvraagstukken en een grotere rol in ruimtelijke vraagstukken worden de opgaven van waterschappen steeds complexer en belangrijker. Als stelselverantwoordelijke voor de waterschappen houdt het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) het waterschapsbestel tegen het licht. Zo zorgt zij ervoor dat de waterschappen ook in de toekomst gesteld blijven staan om hun wettelijke taken uit te voeren. Het toezichtinstrumentarium op de waterschappen is daar onderdeel van. Het beeld is dat ondanks de beschikbaarheid van het toezichtinstrumentarium, dit in de praktijk niet of nauwelijks leidt tot de inzet van deze instrumenten. Verschillende provincies hebben het signaal afgegeven dat het instrumentarium dat zij hebben niet in alle gevallen toereikend is. Tegelijkertijd is het de vraag of provincies voldoende gebruik maken van het beschikbare juridische instrumentarium, of dit nodig was en ook welke andere middelen zij inzetten indien de situatie bij een waterschap daarom vraagt. IenW wenst daarom een analyse gericht op de vraag of het huidige instrumentarium toereikend is om op effectieve en doelmatige wijze toezicht te kunnen uitoefenen op de uitvoering van de wettelijke taken en bevoegdheden van waterschappen.

## 1.2. Doel- en vraagstelling

De gevraagde analyse dient uit drie onderdelen te bestaan:

- Het in beeld brengen van de inzet en effectiviteit van het huidige instrumentarium (welk instrument, hoe vaak, resultaat van de interventie, waarom instrumenten niet zijn gebruikt en of wordt 'gedreigd' met inzetten daarvan). Hierbij wordt ook gekeken naar de ervaring van de provincies met het toezicht op gemeenten
- Verkennen of, en zo ja op welke wijze, het toezichtinstrumentarium adequate instrumenten bevat voor het uitvoeren van toezicht op de waterschappen door de provincies en zo nodig aanbevelingen doen ten aanzien van zowel middelen als de inzet daarvan
- Zo nodig in beeld brengen aan welke voorwaarden een provinciaal toezichtinstrumentarium moet voldoen voor effectief toezicht op de waterschappen als functioneel bestuur.

Hierbij geldt de volgende hoofdvraag:

*Is het huidige instrumentarium voor het toezicht op de waterschappen toereikend om op effectieve en doelmatige wijze toezicht te kunnen uitoefenen op de uitvoering van de wettelijke taken en bevoegdheden van waterschappen?*

Met als deelvragen:

1. *Is het door IenW opgestelde overzicht van het toezichtinstrumentarium volledig?*
2. *In welke mate en op welke wijze wordt het huidige instrumentarium door provincies ingezet, welke effecten worden hiermee bereikt, en in hoeverre worden daarbij knelpunten en belemmeringen ervaren?*
3. *Wat zijn de redenen voor het wel dan wel niet inzetten van instrumenten?*
4. *Wordt er buiten het formele (juridische) instrumentarium ook gebruik gemaakt van andere middelen of interventies voor (preventief/proactief) toezicht, zoals het voeren van ambtelijk overleg en eventueel escaleren naar bestuurlijk overleg?*



5. *Wordt er door het provinciebestuur een verschil geconstateerd in het toezicht op waterschappen die eventueel taken in (onder)mandaat hebben gegeven, bijvoorbeeld aan een stichting, zo ja, hoe gaan provincies met die verschillen om?*
6. *In welke mate is het huidige instrumentarium passend gezien de bevoegdheid tot regeling en bestuur van waterschappen als vorm van functionele decentralisatie?*
7. *Op welke onderdelen verschilt het instrumentarium voor het toezicht op de waterschappen met het beschikbare instrumentarium voor het toezicht op gemeenten en waarom, en wat kan daarvan worden geleerd op basis van de ervaringen van provincies met het toezicht op gemeenten?*
8. *Aan welke voorwaarden moet een toezichtinstrumentarium van een provincie voldoen om effectief toezicht te kunnen houden op waterschappen?*
9. *Zijn de uitkomsten op deelvragen 1 tot en met 8 aanleiding om het huidige toezichtinstrumentarium (op onderdelen) aan te passen?*

### 1.3. Verantwoording

Deze analyse is uitgevoerd door TwynstraGudde. Dit in nauwe samenwerking met lenW als opdrachtgever en een voor deze analyse gevormde begeleidingscommissie. Deze commissie bestaat uit vertegenwoordigers van lenW (waaronder de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)), het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de Unie van Waterschappen (UvW) en een aantal provincies en waterschappen<sup>1</sup>.

Voor deze analyse is gebruik gemaakt van een deskstudy, enquêtes en interviews. De enquête is uitgezet onder alle waterschappen en provincies. Van de waterschappen hebben 18 van de 21 de enquête ingevuld. Bij de provincies is dit door alle 12 gedaan (zie bijlage 2 voor meer informatie over de enquête). De interviews zijn gehouden met provincies (12 ambtelijk en 5 bestuurlijk), waterschappen (4 ambtelijk en bestuurlijk), lenW, BZK en UvW (zie bijlage 3).

Er zijn twee spiegelsessies gehouden, waarbij alle provincies en waterschappen ambtelijk zijn uitgenodigd, voor het verifiëren en aanscherpen van de resultaten (zie bijlage 4 voor meer informatie over deze spiegelsessies).

### 1.4. Leeswijzer

Voorliggende rapportage start met de afbakening van dit onderzoek en definities van toezicht (hoofdstuk 2). Vervolgens wordt een feitelijk overzicht van het instrumentarium gegeven (hoofdstuk 3). In dit hoofdstuk wordt dit instrumentarium ook in zijn context geplaatst; welke keuzes zijn hier in het verleden voor gemaakt en waarom? In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op bevindingen in dit onderzoek ten aanzien van de inzet van het instrumentarium, het effect hiervan en de waardering. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op mogelijke optimalisaties. Hoofdstuk 6 tenslotte bevat de conclusies en aanbevelingen van deze analyse.

<sup>1</sup> Het Interprovinciaal Overleg (IPO) is eveneens gevraagd voor de begeleidingscommissie, maar heeft hiervan afgezien.



## 2. Toezicht op de waterschappen: afbakening en interpretatie

Voordat inhoudelijk in wordt gegaan op het toezichtsinstrumentarium en de inzet en waardering daarvan, is het zinvol om af te bakenen en te definiëren wat in dit onderzoek wordt verstaan onder toezicht en toezichtsinstrumentarium.

### 2.1. Afbakening

Bij toezicht kan onderscheid gemaakt worden tussen **horizontaal** en **verticaal toezicht**. Verticaal toezicht betreft het interbestuurlijke toezicht. Horizontaal toezicht betreft het toezicht van een algemeen bestuur op een dagelijks bestuur van dezelfde organisatie. Het gaat in dit onderzoek alleen over het verticale toezicht, en daarmee over de beoordeling van de taakuitvoering van het waterschap door andere overheden (in dit onderzoek: de provincies).

Het interbestuurlijke toezicht ten aanzien van de waterschappen is grotendeels een verantwoordelijkheid van de provincies. Daarnaast heeft het Rijk enkele verantwoordelijkheden en mogelijkheden tot toezicht. Bij dit interbestuurlijk toezicht kan onderscheid gemaakt worden tussen **generiek toezicht** en **specifiek toezicht**. Generiek toezicht betreft de 'spontane' vernietiging van besluiten en de indeplaatsstelling in geval van taakverwaarlozing. Specifiek toezicht is het toezicht dat in de specifieke wetgeving is geregeld. Dit onderzoek gaat over zowel generiek als specifiek toezicht op de waterschappen.

Tot slot kan onderscheid gemaakt worden tussen het **toezicht op de taakuitvoering van een waterschap** en het **financiële toezicht**. Voor beide zijn andere wettelijke bepalingen en instrumenten beschikbaar. Daarnaast wordt dit binnen zowel de provincie als het waterschap procesmatig en organisatorisch gescheiden. Dit onderzoek richt zich op beide.

Opgemerkt moet worden dat er ook onderscheid gemaakt kan worden tussen preventief (voorafgaand aan een besluit) en repressief (achteraf) toezicht. Voor de waterschappen vindt alleen repressief toezicht plaats.

### 2.2. Toezicht op de waterschappen: een proces

Uit de vraagstelling van dit onderzoek kan de indruk ontstaan dat het toezicht op de waterschappen slechts bestaat uit het inzetten van interveniërende juridische instrumenten. Dit zou een te beperkte interpretatie van 'toezicht' betekenen. Het toezicht op de waterschappen is een proces, bestaande uit meerdere stappen. Het Handboek Wet revitalisering generiek toezicht definieert toezicht als: "het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het vormen van een oordeel hierover en het eventueel naar aanleiding daarvan zo nodig interveniëren". Toezicht bestaat hiermee uit drie stappen. De kern van deze 3 stappen is:

1. Het verzamelen van voldoende en adequate informatie, die getoetst kan worden aan geldende eisen; het toetsingskader. Het toetsingskader moet daarvoor voldoende concreet en specifiek zijn.
2. Het opstellen van een oordeel door de toezichthouder; een waardering van de informatie over de prestatie(s).
3. Het plegen van een interventie, indien het gat tussen de prestatie en de kaders te groot is. De aard en het moment van interventie zijn soms voorgeschreven en soms situationeel te bepalen.



Voor het toezicht op de waterschappen betekent dit voor stap 1 dat dit activiteiten inhoudt als het ontvangen van de begroting en voortgangsrapportages op voorgeschreven onderwerpen door de provincie. Stap 2 (geen verplichting vanuit de Waterschapswet) bestaat vervolgens uit het beoordelen van deze informatie, zoals het geven van een reactie op de begroting door Gedeputeerde Staten. Stap 3 bestaat uit het nemen van de benodigd geachte vervolgacties. Naast het inzetten van het beschikbare (juridische) instrumentarium, gaat dit ook om het voeren van ambtelijk en bestuurlijk overleg tussen provincies en waterschappen. In het volgende hoofdstuk volgt een beschrijving van hoe deze activiteiten wettelijk zijn vastgelegd.

Hiermee is helder dat bij 'toezichtsinstrumentarium' niet alleen gedacht moet worden aan de zware juridische instrumenten om mee te interveniëren. Er zijn immers ook lichtere interventies mogelijk, zoals ambtelijk en bestuurlijk overleg. Daarnaast behoren ook de activiteiten in stap 1 (verzamelen van informatie) en stap 2 (beoordelen) tot het instrumentarium van provincies.



### 3. Het instrumentarium

Dit hoofdstuk bestaat uit een beschrijving van het instrumentarium voor het toezicht op de waterschappen. Allereerst wordt een feitelijk overzicht gegeven, in relatie tot het overzicht dat door IenW is opgesteld. Vervolgens wordt ingegaan op de verschillen tussen het instrumentarium voor het toezicht op de waterschappen en de gemeenten. Tot slot wordt ingegaan op de totstandkoming van dit instrumentarium, zodat dit in de juiste context geplaatst kan worden.

#### 3.1. Het instrumentarium: een overzicht

IenW heeft een overzicht opgesteld van het wettelijke instrumentarium voor het toezicht op de waterschappen. Dit voor de provincies en het Rijk. Zie hiervoor bijlage 5. Dit overzicht is volledig voor wat betreft de wettelijke instrumenten. Hieraan toegevoegd kunnen worden de ambtelijke en bestuurlijke overleggen op verschillende momenten (niet wettelijk vastgelegd).

Ter overzicht is het instrumentarium onderstaand gestructureerd (tabel 1); per stap in het toezichtproces, per verantwoordelijke overheidslaag (voor het overzicht zijn ook de instrumenten van het Rijk meegenomen) en naar het onderscheid tussen taakuitvoering en financieel. De instrumenten die niet bij wet zijn geregeld, zijn rood weergegeven.

Tabel 1: Instrumentarium voor toezicht op waterschappen.

		<b>Verzamelen informatie</b>	<b>Beoordelen</b>	<b>Interveniëren</b>
<b>Taak-uitvoering</b>	<b>Provincie</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Ambtelijk overleg</b></li><li>• <b>Bestuurlijk overleg</b></li><li>• Stellen van regels door provincie aan verstrekken van gegevens rondom taakuitvoering</li><li>• Opstellen archiefverordening door waterschap en mededelen aan provincie</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Kaders uit reglement provincie (uit Waterschapswet)</li><li>• Instructieregels over uitoefening van taken of bevoegdheden</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Ambtelijk overleg</b></li><li>• <b>Bestuurlijk overleg</b></li><li>• Onthouden van goedkeuring projectbesluit door provincie</li><li>• Geven van instructie door GS over uitoefening van taak of bevoegdheid, of over projectbesluit</li><li>• Vernietigingsrecht voor GS ten aanzien van besluiten en niet-schriftelijke beslissingen gericht op enig rechtsgevolg waterschapsbestuur</li><li>• Indeplaatstreding door GS</li></ul>
	<b>Rijk</b>		Instructieregels over uitoefening van taken of bevoegdheden	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Ambtelijk overleg</b></li><li>• <b>Bestuurlijk overleg</b></li><li>• Geven van instructie door Minister</li><li>• Vernietigingsrecht voor Minister ten aanzien van besluiten waterschapsbestuur</li><li>• Indeplaatstreding door Rijk</li></ul>



<b>Financieel</b>	<b>Provincie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ambtelijk overleg</b></li> <li>• <b>Bestuurlijk overleg</b></li> <li>• Toezenden begroting, begrotingswijzigingen, jaarrekening en jaarverslag aan provincie</li> <li>• Toezenden verordeningen aan provincie ten aanzien van financiële beleid, controle op financiële beheer en periodiek onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid van gevoerde bestuur</li> </ul>	Kaders voor begroting en financiële verantwoording in Waterschapswet, Waterschapsbesluit, BBVW en wet fido	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ambtelijk overleg</b></li> <li>• <b>Bestuurlijk overleg</b></li> <li>• Aanwijzing door GS m.b.t. verstrekken informatie aan derden</li> <li>• Treffen van maatregelen door provincie bij overschrijding van kasgeldlimiet of renterisiconorm (goedkeuren herstelplan kasgeldlimiet, mogelijkheid van geven aanwijzing en mogelijkheid om ontheffing te verlenen)</li> <li>• Instellen onderzoek door provincie naar beheer en inrichting van financiële organisatie</li> </ul>
	<b>Rijk</b>		Kaders voor begroting en financiële verantwoording in Waterschapswet, Waterschapsbesluit, BBVW en wet fido	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ambtelijk overleg</b></li> <li>• <b>Bestuurlijk overleg</b></li> </ul>

## 3.2. Verschil instrumentarium toezicht op waterschappen en gemeenten

### Financieel toezicht

Het belangrijkste verschil in het toezicht op waterschappen en gemeenten is gelegen in het financiële toezicht. Net als bij de waterschappen houdt de provincie repressief toezicht (achteraf) op gemeenten. Het is in het toezicht op gemeenten voor GS echter mogelijk om, indien een begroting niet structureel sluitend is<sup>2</sup>, de intensiteit van het repressieve toezicht op te voeren of gemeenten onder preventief financieel toezicht te plaatsen. Het repressieve toezicht wordt toegepast als:

- De verwachte uitgaven en inkomsten in de begroting niet in evenwicht zijn, maar er wel berekend is dat het begrotingsevenwicht in de komende jaren wordt hersteld (en gehandhaafd)
- De verwachte uitgaven en inkomsten in de begroting in evenwicht zijn, maar het niet waarschijnlijk is dat het bestaande begrotingsevenwicht in de komende jaren behouden blijft.

<sup>2</sup> Structureel sluitend houdt in dat de begroting structureel in evenwicht is: jaarlijks terugkerende lasten zijn gedekt door jaarlijks terugkerende baten.



Indien een gemeente geen begrotingsevenwicht heeft én niet verwacht wordt dat dit binnen enkele jaren wordt hersteld, komt het onder preventief toezicht (Gemeentewet, artikel 203). Dit houdt in dat de begroting en wijzigingen daarop vooraf goedkeuring van de provincie moeten krijgen. Dit vraagt vaker ambtelijk en bestuurlijk contact en afspraken over de termijn van het financiële herstel. Veelal wordt een verdiepingsonderzoek en/of begrotingsscan uitgevoerd. Een verdiepingsonderzoek wordt door de provincie zelf verricht, een begrotingsscan is een gezamenlijk product van de provincie en BZK. De aanbevelingen die uit deze scan komen, moeten uitgevoerd worden door de gemeente. Indien de gemeente de begroting vervolgens toch niet structureel sluitend kan krijgen, kan het een aanvraag om een aanvullende uitkering uit het Gemeentefonds indienen op grond van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet. Het Rijk beoordeelt deze aanvraag, beslist erover en kan de gemeente extra maatregelen opleggen (belastingen verhogen, bezuinigingen doorvoeren). De provincie blijft het preventief toezicht uitvoeren. Dit is de meest intensieve vorm van toezicht op gemeenten. Hierbij dient opgemerkt te worden dat een dergelijk fonds voor waterschappen niet bestaat. Dit vanwege de gesloten huishouding van waterschappen en de financiering van de taken uit de belastingheffing door waterschappen. Dit is dus een belangrijk verschil.

De mogelijkheid tot preventief toezicht en intensiever repressief toezicht op gemeenten bestaat om het afwentelen op alle gemeenten te voorkomen, als het gaat om het benutten van het Gemeentefonds voor gemeenten met een artikel 12-status. Dit is voor waterschappen niet aan de orde. Daarnaast speelt hier ook de gesloten huishouding van het waterschap en het financieren van taken uit de eigen belastingheffing door waterschappen.

Naast de mogelijkheid tot preventief toezicht verschilt de financiële verantwoording door gemeenten aan provincies van die van de waterschappen. Dit op basis van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Hierin worden gemeenten verplicht om in afzonderlijke paragrafen een complete toelichting te geven op de raming en een verantwoording af te leggen op de volgende onderdelen: lokale heffingen, weerstandsvermogen en risicobeheersing, onderhoud kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid. Binnen de paragraaf weerstandsvermogen is een verplichte set van kengetallen opgenomen te weten:

- 1a. Netto schuldquote;
- 1b. Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen;
2. Solvabiliteitsratio;
3. Grondexploitatie;
4. Structurele exploitatieruimte;
5. Belastingcapaciteit.

Het Waterschapsbesluit (hoofdstuk 4: Beleidsvoorbereiding en verantwoording waterschappen (in de praktijk vaak aangeduid als BBVW) kent deze kengetallen beperkter, ook omdat een aantal (zoals grondexploitatie) niet relevant is voor waterschappen. Met de aanpassing van het BBVW per 1 januari 2024 (met terugwerkende kracht) zijn wel kengetallen ten aanzien van netto schuldquote, wendbaarheid van de begroting en lastendruk opgenomen.

### **Toezicht op de taakuitvoering**

Voor het toezicht op de taakuitvoering bestaat het belangrijkste verschil tussen waterschappen en gemeenten uit de verantwoordelijkheidsverdeling. Bij gemeenten houden provincies slechts toezicht op een deel van de taken van de gemeenten; de kerntaken in het ruimtelijk-fysieke domein. Het Rijk houdt toezicht op de terreinen waar de provincies geen taak en expertise hebben, bijvoorbeeld voor onderwijs en het sociale domein. Bij de waterschappen hebben de provincies de verantwoordelijkheid voor het toezicht op het volledige (afgebakende) takenpakket, behalve ten aanzien van de primaire keringen. Voor dit laatste houdt de Minister van IenW (de facto de ILT) toezicht. Het Rijk heeft verder geen directe verantwoordelijkheid zoals bij gemeenten.



### 3.3. Het instrumentarium in perspectief

Voordat gekeken wordt naar de inzet en waardering van het instrumentarium voor het toezicht op de waterschappen, is het zinvol om de keuzes die gemaakt zijn ten aanzien van dit instrumentarium inzichtelijk te maken. Daarmee worden immers de bedoeling en de uitgangspunten van het instrumentarium duidelijk, en kan de inzet en waardering in de praktijk in het juiste perspectief geplaatst worden.

Met de Wet revitalisering generiek toezicht (RGT) in 2012 is een eind gekomen aan het grootste deel van het specifieke toezicht op decentrale overheden. Hierdoor is het toezicht eenvoudiger en transparanter geworden. Het uitgangspunt hierbij is vertrouwen. Het vertrouwen dat een bestuurslaag zijn taken goed uitoefent en dat de horizontale verantwoording binnen een bestuurslaag op orde is. Daarnaast gold bij de herziening de wens om de toezichtbureaucratie en de daarmee samenhangende bestuurlijke drukte en de toezichtlasten, te verminderen. Tot slot is een belangrijk uitgangspunt dat de beleidsvrijheid van medeoverheden wordt gerespecteerd. Bevoegdheden en taken moeten worden belegd bij de overheidslaag die daarvoor het beste is toegerust.

Kortom, decentralisatie en het subsidiariteitsbeginsel zijn belangrijke overwegingen bij de inrichting van het huidige specifieke toezicht op decentrale overheden. Echter, voor de waterschappen is gekozen om het specifieke toezicht te handhaven. Dit gezien het functionele karakter van het waterschap. Het werd van belang geacht om de taakvervulling van de waterschappen af te stemmen op die van de algemene bestuurslagen, met name van de provincies. Ook werd gezien dat het eventueel tekortschieten van een waterschap ernstige en onomkeerbare gevolgen kan hebben.

Voor het financieel toezicht geldt dat geen herziening plaats heeft gevonden als gevolg van de Wet revitalisering generiek toezicht. Dit omdat het houden van financieel toezicht op medeoverheden van groot belang is in de interbestuurlijke verhoudingen. Voorkomen moet worden dat verstoringen van de financiële soliditeit van een overheid leidt tot afwenteling op andere overheden, en uiteindelijk op de gemeenschap als geheel. Zoals eerder benoemd is per 2024 het BBVW wel gewijzigd; die betreft onder andere een aanvulling van een aantal kengetallen.



## 4. Bevindingen: de inzet, effecten en waardering van het instrumentarium

In dit hoofdstuk worden de bevindingen beschreven ten aanzien van de inzet, het effect en de waardering van het instrumentarium. Allereerst volgt de algemene waardering van het toezichtinstrumentarium door de provincies en de waterschappen op basis van een aantal criteria (4.1). Vervolgens wordt ingezoomd op het zwaardere juridische instrumentarium onder de stap van interveniëren (4.2). En wordt ingegaan op het lichtere instrumentarium onder deze stap, en het instrumentarium onder de stappen van het verzamelen en beoordelen van informatie (4.3). Dit onderscheid wordt gemaakt vanwege de mate waarin het instrumentarium in de praktijk wordt ingezet. Tot slot volgt een beschrijving van de inzet van het instrumentarium bij waterschappen die taken in ondermandaat hebben verleend (4.4).

### 4.1. Waardering op basis van criteria

#### Criteria

De criteria op basis waarvan het toezicht door de provincies en waterschappen is gewaardeerd, is in afstemming met lenW en de begeleidingscommissie opgesteld op basis van de deskstudy. In onderstaande *Tabel 2: Beoordelingskader toezichtinstrumentarium* zijn deze criteria toegelicht.

Tabel 2: Beoordelingskader toezichtinstrumentarium

criterium	Toelichting
<b>Taakuitvoering</b>	Er bestaat zicht op de uitvoering van de wettelijke taken van het waterschap, en het instrumentarium levert een bijdrage aan dat de taakuitvoering door het waterschap voldoende plaatsvindt.
<b>Financiële positie</b>	Er bestaat zicht op de financiële positie van het waterschap, en het instrumentarium levert een bijdrage aan dat het waterschap financieel in evenwicht is.
<b>Selectiviteit en risicogerichtheid</b>	Toezicht vindt plaats op prioritaire aspecten of aspecten die door risicoanalyses naar voren komen; potentieel grote maatschappelijke effecten, zowel inhoudelijk, financieel als organisatorisch. Maatwerk per waterschap is hiermee mogelijk.
<b>Doelmatigheid</b>	De opbrengst van het toezicht moet in verhouding staan tot de kosten, risico's en baten.
<b>Onafhankelijkheid</b>	De drie aspecten van toezicht houden (verzamelen informatie, vormen van oordeel en eventueel interveniëren) worden door de provincie uitgevoerd zonder beïnvloeding van het waterschap of andere belanghebbenden.
<b>Proportionaliteit</b>	Proces en instrumentarium maken het mogelijk om te kiezen voor een zachte aanpak waar het kan en hard waar het moet. Toezicht is gericht op het zoveel mogelijk aan de voorkant voorkomen van problemen, waardoor de zwaarte van de interventie beperkt kan zijn en het effect het grootst.
<b>Transparantie</b>	De provincie is vooraf en achteraf transparant en voorspelbaar over de toezichtinvulling, oordeelsvorming en interventies. Indien de resultaten van het toezicht vragen dat de provincie deze publiceert, vindt dit plaats in overleg.



<b>Enkelvoudigheid</b>	Alleen de provincie houdt toezicht. Daar waar er toch meerdere bestuurslagen zijn, werken deze goed samen en worden inzichten (bijvoorbeeld ten aanzien van beleid en financiën) gedeeld. Dit geldt ook voor provincieoverschrijdend toezicht.
<b>Professionaliteit</b>	Van de provincie en het waterschap (en betrokken medewerkers en bestuurders) wordt professionaliteit gevraagd: inhoudelijk deskundig en competent.

De provincies en de waterschappen is in de enquêtes gevraagd om de mate waarin het huidige instrumentarium voldoet aan de criteria te waarderen op een schaal van helemaal niet (1) - geheel wel (10). De provincies en de waterschappen waarderen het huidige instrumentarium gemiddeld voldoende. De waterschappen zijn gemiddeld iets positiever dan de provincies (zie tabel 3).

Tabel 3: Waardering van toezichtsinstrumentarium

<b>Waterschappen</b>				<b>Provincies</b>	
<b>Taakuitvoering</b>		<b>Financieel</b>		<b>Taakuitvoering/ financieel<sup>3</sup></b>	
Zicht taakuitvoering	7	Zicht financieel	7,6		
Selectiviteit en risicogerichtheid	6,1	Selectiviteit en risicogerichtheid	7,1	Selectiviteit en risicogerichtheid	5,4
Doelmatigheid	6,8	Doelmatigheid	7,5	Doelmatigheid	6,9
Onafhankelijkheid	7,4	Onafhankelijkheid	7,8	Onafhankelijkheid	8,0
Proportionaliteit	6,7	Proportionaliteit	7,4	Proportionaliteit	5,4
Transparantie	7,5	Transparantie	8,1	Transparantie	7,3
Enkelvoudigheid	7,2	Enkelvoudigheid	7,4	Enkelvoudigheid	5,6
Professionaliteit	7,5	Professionaliteit	7,9	Professionaliteit	8,1

#### Opmerkingen

- Het instrumentarium is door de provincies en waterschappen over het algemeen breed opgevat, namelijk als het gehele toezicht(proces).
- In de gesprekken bleek het lastig voor geïnterviewden om de waardering langs de criteria 'on the spot' met voorbeelden te onderbouwen. Ook de interpretatie van de criteria en toepassing hiervan verschilden (bijvoorbeeld of het over het toezicht als geheel gaat of alleen de wettelijke instrumenten). In dit licht moeten de volgende paragrafen en de deelconclusie hierover worden bezien.
- Alle provincies en 15 van de 18 deelnemende waterschappen hebben dit onderdeel in de enquête beantwoord.

#### Provincies

De provincies waarderen het totaal van het toezicht(instrumentarium) voldoende tot goed (gemiddeld een cijfer 6 of hoger) op de criteria *doelmatigheid*, *onafhankelijkheid*, *transparantie*, *professionaliteit*. In de interviews is dit positief bevestigd. Relatief lager (gemiddeld een cijfer lager dan 6) waarderen de provincies de criteria *selectiviteit en risicogerichtheid*, *proportionaliteit*, *enkelvoudigheid*. Hiervan lagen de scores verder uiteen.

<sup>3</sup> In de enquête aan de provincies is geen onderscheid gemaakt tussen toezicht op financiën en taakuitvoering. Dit is door voortschrijdend inzicht later bij de waterschappen wel gedaan. Om dezelfde reden zijn de criteria 'zicht taakuitvoering' en 'zicht financieel' in de enquête wel voorgelegd aan de waterschappen en niet aan de provincies. In gesprekken met de provincies is dit later rechtgetrokken.



- Voor het criterium *selectiviteit en risicogerichtheid* biedt het toezichtinstrumentarium geen middelen, geven de provincies aan. Een aantal provincies vult dit in overleg met de waterschappen in voor het toezicht op de taakuitvoering. Meerdere provincies voeren bestuurlijke en ambtelijke gesprekken specifiek over de Kaderrichtlijn Water (KRW).
- Op het gebied van *proportionaliteit* waardeert meer dan de helft van provincies het huidige toezichtinstrumentarium laag, omdat er voornamelijk zware interveniërende instrumenten zijn.
- *Enkelvoudigheid* wordt door bijna de helft van de provincies laag gewaardeerd. Dit komt omdat de meeste provincies meerdere waterschappen in hun gebied hebben. En die hebben vervolgens op hun beurt met meerdere provincies te maken. Het toezicht wordt onderling tussen de provincies verdeeld, dat is over het algemeen naar tevredenheid. De afstemming onderling tussen provincies om op een eenduidige manier met de waterschappen om te gaan, bijvoorbeeld bij het stellen van regels, wordt daarentegen als complexer ervaren.

De criteria *taakuitvoering* en *financiële positie* zijn toegevoegd na het uitzetten van de enquête bij de provincies. Deze zijn daarom niet met een cijfer gewaardeerd door de provincies. De criteria zijn in gesprekken met de provincies wel aan bod gekomen.

- De provincies hebben zicht op de *financiële positie*: ze krijgen de financiële jaarstukken toegestuurd (Waterschapswet artikel 101, 102 en 107, 107a). Ook is er de mogelijkheid om een onderzoek in te stellen (Waterschapswet artikel 109c). Provincies geven hun wensen en aandachtspunten mee aan de waterschappen door middel van ambtelijke gesprekken en/of een formele reactiebrief. Het staat de waterschappen vervolgens vrij om hier iets mee te doen. De provincies hebben geen dwangmiddel. Voor het toezicht op de gemeenten is die er wel: het (dreigen met) preventief financieel toezicht. In de gesprekken merkt een aantal provincies op dat ze deze mogelijkheid in het toezicht op de waterschappen een goede aanvulling zouden vinden (zie ook 4.2).
- De provincies hebben zicht op de *taakuitvoering* van het waterschap via de waterbeheerprogramma's. Door middel van het stellen van instructieregels in de omgevingsverordening en het goedkeuren van projectbesluiten levert het huidige instrumentarium een bijdrage aan de taakuitvoering door het waterschap.

### Waterschappen

De 18 deelnemende waterschappen waarderen het huidige toezichtinstrumentarium, zowel het financieel toezicht als het toezicht op de taakuitvoering, op alle criteria gemiddeld voldoende tot goed (een 6 of hoger). In de enquête voor de waterschappen is het financieel toezicht en het toezicht op de taakuitvoering apart bevestigd.

#### *Financieel toezicht*

Eén waterschap waardeert alle criteria onvoldoende betreft het financieel toezicht. Zeven waterschappen waarderen het instrumentarium voor het financieel toezicht onvoldoende op de volgende criteria: (*zicht op*) *financiële positie* (3x), *selectiviteit en risicogerichtheid* (5x), *doelmatigheid* (4x), *onafhankelijkheid* (3x), *proportionaliteit* (5x), *transparantie* (2x), *enkelvoudigheid* (2x), *professionaliteit* (1x).

De vier geïnterviewde waterschappen waarderen het criterium *selectiviteit en risicogerichtheid* als onvoldoende. Ze geven aan dat met de provincie geen gesprek hierover plaatsvindt. *Doelmatigheid* van het instrumentarium krijgt in de enquête van deze vier waterschappen een voldoende. Een waterschap merkt hierover op dat het vooral belangrijk is het algemeen bestuur in positie te zetten voor het horizontaal toezicht. Over *proportionaliteit* geven deze waterschappen het gebrek aan lichtere instrumenten aan. Daarbij benadrukt één waterschap juist de ruimte die de wet de overheden biedt op dit vlak om met elkaar tot maatwerkafspraken te komen. Ruimte die bij voorkeur niet door wet- en regelgeving hoeft te worden ingevuld.



### *Toezicht op de taakuitvoering*

Voor het toezicht op de taakuitvoering waardeert één waterschap alle criteria onvoldoende. De andere waterschappen in dit onderzoek waarderen het instrumentarium voor het toezicht op de taakuitvoering in totaal gemiddeld ruim voldoende tot goed (gemiddeld hoger dan een 7). 14 waterschappen waarderen het instrumentarium op de criteria (*zicht op*) taakuitvoering, transparantie en professionaliteit voldoende (6 of hoger).

Een aantal onvoldoendes scoren de criteria *selectiviteit en risicogerichtheid* (3x), *doelmatigheid* (3x), *onafhankelijkheid* (2x), *proportionaliteit* (2x) en *enkelvoudigheid* (2x). De vier geïnterviewde waterschappen geven deze criteria uiteenlopende waarderingen in de enquête. In de gesprekken schetsen de waterschappen verschillende beelden over de invulling van het toezicht op de taakuitvoering. Een waterschap merkt op over de criteria *proportionaliteit* en *enkelvoudigheid* dat het verschil tussen provincies in de wijze van toezicht uiteenloopt: waar voor de ene provincie een gesprek voldoet, vraagt de andere provincie een uitgebreide rapportage. Ook zetten twee waterschappen in het gesprek vraagtekens bij de inhoudelijke kennis van de financiën en taken van het waterschap bij de provincie (*professionaliteit*).

## 4.2. Inzet en waardering zwaardere interveniërende instrumenten

Onder het zwaardere interveniërend instrumentarium valt in dit onderzoek:

- Voor taakuitvoering:
  - Geven van instructies door GS over uitoefening van taak of bevoegdheid of over projectbesluit;
  - Vernietigingsrecht ten aanzien van besluiten waterschapsbestuur door GS;
  - Indeplaatstreding door GS.
- Voor het financiële toezicht:
  - Treffen van maatregelen door GS bij overschrijding van kasgeldlimiet of renterisiconorm;
  - Instellen onderzoek door GS naar beheer en inrichting van financiële organisatie.

Dit instrumentarium is nagenoeg niet ingezet door provincies of het Rijk (voor zover van toepassing). Voor zover bekend heeft alleen de provincie Zuid-Holland gebruik gemaakt van het recht om goedkeuring te onthouden aan een besluit van een waterschapsbestuur. Dit was een besluit van de Verenigde Vergadering van Waterschap Hollandse Delta in 2008 dat de Kostentoedelingsverordening voor het watersysteembeheer betrof. De Raad van State vernietigde deze onthouding door de provincie in 2010 echter.

Provincies Noord-Holland en Utrecht (als gezamenlijk toezichthouder) hebben recent (2024) maatregelen getroffen in verband met de overschrijding van de kasgeldlimiet over een langere periode (meer dan drie kwartalen) van een inliggend waterschap. Daarnaast beoordeelden de provincies dat het waterschap onvoldoende in control was en intensiverden daarom de bestuurlijke en ambtelijke overleggen. Er is overeengekomen dat het waterschap een herstelplan kasgeldlimiet en een verbeterplan continuïteit waterschapstaken moest opstellen. Dit laatste is een bestuurlijke afspraak. Het herstelplan is inmiddels goedgekeurd door de provincies en is voltooid. Er vindt frequent ambtelijke en/of bestuurlijke overleg plaats tussen betrokkenen. Het instellen van onderzoek door de provincies naar beheer en inrichting van de financiële organisatie is niet gedaan, omdat provincies en waterschap er in overleg uit zijn gekomen.

Over het inzetten van dit instrumentarium bij dat waterschap geven bestuurlijke en ambtelijke betrokkenen aan dat het een zoektocht was. Een zoektocht ten aanzien van proces (wat zijn de stappen, wat zijn de kaders, waar werken we naartoe?) en instrumentarium (welk instrumentarium is er beschikbaar en wat is de mogelijkheid en wenselijkheid van



het inzetten hiervan?). Deze zoektocht ervoeren de provincies als onprettig, aangezien men meer duidelijkheid wenste aan de voorkant. Dit om duidelijk te hebben welke instrumenten er ingezet konden worden gegeven de situatie. Dat deze duidelijkheid over de functie van het toezicht door de provincie speelt, werd ook door (een deel van) de andere waterschappen en provincies beaamd (in de spiegelsessies).

Een deel van de betrokkenen vanuit het waterschap waardeerde deze zoektocht juist, omdat het voelde als een gezamenlijke en gelijkwaardige zoektocht. Beide partijen geven aan dat kostbare tijd verloren gegaan is door onduidelijkheid over rol, proces en de mogelijkheden van het inzetten van het instrumentarium. Een procesbeschrijving en formats waren behulpzaam geweest.

Het zwaardere interveniërende instrumentarium is, naast de bovengenoemde voorbeelden, in de laatste jaren niet gebruikt door de provincies. De inzet is niet nodig geweest. Behalve bij het voorbeeld van bedoeld waterschap heeft geen enkel waterschap aan de voorwaarden voldaan. Daarnaast worden deze instrumenten gezien als uiterste middelen. De heersende overtuiging bij de deelnemers van dit onderzoek is dat het inzetten hiervan de verhoudingen tussen de overheden schaadt. De focus ligt in de praktijk dan ook niet op het inzetten van dit type instrumenten. Wel wordt aangegeven dat het instrumentarium van waarde is als stok achter de deur.

### 4.3. Inzet, effect en waardering overige instrumenten

De overige interveniërende instrumenten en de instrumenten voor het verzamelen en beoordelen van informatie worden veelvuldig ingezet. Dit is in de praktijk de kern van het toezicht op de waterschappen, zowel financieel als op de taakuitvoering. Iedere provincie (met ieder waterschap) geeft hieraan een eigen invulling. Het toezicht is maatwerk tussen de individuele provincies en waterschappen. Keuzes die, bewust en onbewust, in de praktijk gemaakt worden ten aanzien van de invulling van het toezicht zijn (onder andere):

- Smalle versus brede invulling van toezicht, waarbij smal een focus op de wettelijk verplichting is: 'tick the box'. Een brede invulling vindt plaats 'vanuit de bedoeling' van toezicht en vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid;
- Focus op financiën en focus op taakuitvoering apart, versus focus op beiden in samenhang;
- Formeel versus informeel contact en afstemming;
- Risicogerichte versus algemene focus.

Onderstaand beschrijven wij de feitelijke inzet van het instrumentarium, de effecten en de waardering. Dit voor het financiële toezicht en het toezicht op de taakuitvoering.

#### 4.3.1. Financieel toezicht

##### **Inzet en effect van het instrumentarium**

Waterschappen dienen jaarlijks hun begroting, begrotingswijzigingen, jaarrekening en jaarverslag naar de provincie(s) te sturen (geen goedkeuringsrecht voor GS). De opvolging die provincies hieraan geven, in de stappen beoordelen en interveniëren, loopt uiteen. Zo volstaat een aantal provincies met het sturen van een reactiebrief met aandachtspunten en houden zij geen periodiek overleg. Andere provincies houden jaarlijks ambtelijk overleg met de waterschappen. Zij letten daarbij in ieder geval op de compleetheit van stukken, of de begroting in structureel en reël evenwicht is (bijvoorbeeld structureel inzetten van een egalisatiereserve), de ontwikkeling van de schuldenpositie, kasgeldlimieten en renterisiconorm en de tariefontwikkeling. Regulier bestuurlijk overleg over het financiële toezicht wordt niet gevoerd.



Het effect van het inzetten van het instrumentarium moet gezien worden in het licht van onderstaande aspecten:

- Waterschappen kunnen hun eigen belasting heffen en grotendeels (tarief in verhouding tot taken en kosten) zelf het tarief bepalen. Zij maken daarmee hun begroting dekkend zonder financiële middelen van het Rijk of de provincie;
- Er is geen preventief financieel toezicht, waardoor provincies vooraf geen oordeel kunnen geven of waterschappen aan de wettelijke bepalingen voldoen;
- Waterschappen kunnen naar eigen inzicht hun egaliseringsreserve inzetten om hun lasten te financieren. Zolang de egaliseringsreserve niet negatief wordt of dreigt negatief te worden is dit vanuit financieel toezicht geen punt;
- Er zijn weinig incidentele baten en lasten in de begroting van waterschappen.

Deze aspecten maken dat het financiële toezicht op de waterschappen een eigen karakter heeft. Het effect zit met name in een extra check op de begroting en andere financiële stukken van het waterschap. En de mogelijkheid om als provincie bestuurlijk en ambtelijk aandachtspunten mee te geven.

Twee voorbeelden over de opvolging die provincies geven aan de financiële informatie die ze van de waterschappen krijgen en het effect hiervan.

- Uit de financiële informatie van een waterschap bleek dat voor het zuiveringsbeheer te weinig middelen werden gereserveerd voor afschrijvingen. Dit leidde tot tariefverhoging bij het waterschap. De provincie voerde bestuurlijk en ambtelijk gesprekken met het waterschap. Het waterschap is gevraagd te laten zien dat ze in control zijn. Dit gaf voldoende inzicht en vertrouwen. Dit voorbeeld laat zien dat inzet van zwaardere instrumenten niet altijd nodig is, doordat lichtere instrumenten voldoende effect hebben.
- Voor een ander waterschap geldt dat de investeringen en schulden toenemen en er een tekort ontstaat is. Dit wordt door het waterschap opgelost door de tarieven sterk te verhogen. GS van de provincie heeft hierover brieven gestuurd en wenst hierop mee te kunnen sturen. Het effect hiervan is beperkt, want er worden geen regels overschreden. Dit voorbeeld laat zien dat de mogelijkheden om bij te sturen beperkt zijn. Bijsturen kan alleen indien het waterschap daaraan vrijwillig meewerkt.

### **Waardering van het instrumentarium**

Een belangrijke constatering is dat een deel van de provincies van mening is dat er weinig wettelijke instrumenten zijn voor het beoordelen en interveniëren. Oplossingen dienen vooral in goed overleg gevonden te worden. Provincies voelen zich hiermee niet in alle gevallen voldoende in staat toezicht uit te oefenen op en te interveniëren in de financiën van een waterschap. Zij zien dat waterschappen staan voor toenemende beheer- en onderhoudskosten en grote opgaven en bijbehorende investeringen, zoals Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) en KRW. Twee provincies geven aan het verhogen van belastingen geen houdbare oplossing te vinden voor de langere termijn, maar kunnen hier niet op interveniëren. Deze provincies zetten vraagtekens bij de toenemende schuldpositie van waterschappen, maar hebben geen referentiekaders. Interviëren kan op dit moment alleen op basis van een gelijkwaardig gesprek en bereidwilligheid van het waterschap om gehoor te geven aan de toezichthouder.

Een groot deel van de waterschappen geeft aan tevreden te zijn over het toezicht door de provincies.

De waterschappen geven aan de goede sfeer in de gesprekken en de focus van de provincies te waarderen.

Ook is er tevredenheid vanwege het laagdrempelige contact, de korte doorlooptijd en de vaste aanspreekpunten.

Andere aspecten die worden genoemd:

- De provincie is zorgvuldig in het opstellen van haar oordeel;
- Het waterschap krijgt ruimte om zelf punten in te brengen in de gesprekken;
- Er is eerst ambtelijk contact en pas bestuurlijk als het nodig is.



Slechts enkele waterschappen geven aan kritisch te zijn op de inzet van het instrumentarium door provincies:

- Twee waterschappen geven aan dat de provincie op grote afstand staat en niet zichtbaar is als toezichthouder. Gesprekken worden gemist;
- Een waterschap is van mening dat het toezicht en de gesprekken over de planning-en-controlcyclus-producten niet op tijd zijn. Gesprekken vinden (te) laat plaats;
- Een waterschap geeft aan de gesprekken van onvoldoende diepgang en meerwaarde te vinden. Dit waterschap geeft ook aan dat meer dan één provincie als toezichthouder te veel papierwerk geeft.

Wel zijn er gedeelde zorgen vanuit de waterschappen als het gaat om de competenties van provincies. In ieder geval vier waterschappen geven aan te merken dat de provincie beperkte ervaring heeft met de financiën van een waterschap. Provincies hebben daarmee de neiging om hier op eenzelfde manier naar te kijken als bij gemeentelijke financiën. Dit levert tijdens gesprekken verwarring en onbegrip op.

Voor wat betreft capaciteit merken de twee provincies die recent te maken hebben gehad met het inzetten van instrumenten, dat het intensiveren van toezicht in specifieke situaties veel tijd vraagt. Hier wordt geen rekening mee gehouden in de uren die voor het toezicht zijn gereserveerd vanuit de provincie.

#### **4.3.2. Toezicht op de taakuitvoering**

##### **Inzet en effect van het instrumentarium**

Alle provincies hebben in de provinciale waterschapsreglementen vastgelegd waar het toezicht op de taakuitvoering uit bestaat, welke informatie moet verstrekt worden en voor welke onderwerpen goedkeuring door de provincie nodig is. Dit verschilt per provincie. Een aantal provincies beperkt zich tot de wettelijke bepalingen en voegt zelf geen onderwerpen toe. Andere provincies houden aanvullend toezicht. Zo wensen drie provincies ook de calamiteitenplannen te ontvangen en wenst een provincie de notulen van de vergaderingen van het algemeen bestuur te ontvangen. Bij waterschappen die te maken hebben met interprovinciaal toezicht bevat het reglement vaak een beschrijving van welke informatie met welke provincie gedeeld moet worden.

Op basis van het reglement vragen alle provincies jaarlijks aan de waterschappen om schriftelijke informatie aan te leveren over de prestaties. De beoordeling die vervolgens plaatsvindt doen zeven provincies aan de hand van een beleidskader dat door Provinciale Staten is vastgesteld. In de andere provincies worden voortgangsrapportages gebruikt. Negen provincies hebben beschreven welke criteria gebruikt worden bij de beoordeling. Bij de beoordeling zelf wordt in een aantal gevallen een stoplicht-model gebruikt. De bespreking hiervan vindt ambtelijk plaats en wordt in veel gevallen gevolgd door bestuurlijke afstemming. De aard en de frequentie van de bestuurlijke en ambtelijke gesprekken wisselt per geval. Zo kiest een aantal provincies ervoor om thema's buiten deze algemene toezichtsgesprekken te houden en hier een apart gesprek voor te organiseren. Dit gaat bijvoorbeeld om waterveiligheid en KRW. Een drietal provincies kiest ervoor om geen specifieke bestuurlijke toezichtsgesprekken te houden, maar om dit onderdeel te laten zijn van reguliere bestuurlijke overleggen.

Er zijn twee gevallen bekend waarbij gesproken is over inzetten van instrumentarium, maar waar bestuurlijke gesprekken tussen provincie en waterschap alsnog uitkomst boden. In het eerste geval is door de provincie bedreigd met vernietiging van het besluit van het waterschap over de verordening voor de rekenkamercommissie. Deze was niet in overeenstemming met de Waterschapswet. Na bestuurlijke gesprekken is deze alsnog aangepast. In het tweede geval voldeed een waterschap niet aan de voorwaarden van de Archiefwet en is bedreigd met vernietiging van het besluit. Ook hier hebben bestuurlijke gesprekken uiteindelijk bijgedragen aan actie door het waterschap.



Het proces van verzamelen van informatie en het beoordelen hiervan, leidt dus in de praktijk niet tot zwaardere interventies. Hiermee zou verondersteld kunnen worden dat het verzamelen en beoordelen van de informatie en het ambtelijk en bestuurlijk voeren van gesprekken hierover, voldoende effect heeft. En dat het bestuurlijk en ambtelijk bespreken van tekortkomingen voldoende is om het waterschap aan te zetten tot actie. Hier speelt echter, nog meer dan bij het financiële toezicht, de terughoudendheid om zwaarder instrumentarium in te zetten. Taakverwaarlozing is immers niet snel aan de orde of aan te tonen. Daarnaast is de provincie bij veel opgaven zelf ook een partij. Een opgave als KRW is hiervoor typerend. Het halen van de doelen is niet alleen aan het waterschap. De provincie is zelf betrokken bij doelbepaling en de uitvoering van maatregelen. Er wordt daarom niet snel overgegaan tot interveniëren.

Naast deze jaarlijkse cyclus, maken provincies gebruik van de mogelijkheid om instructieregels op te nemen in de provinciale omgevingsverordening. Het gaat hierbij in ieder geval om de volgende onderwerpen:

- Grondwateronttrekkingen
- Grondwaterbeschermingsgebieden
- Duurzaam grondwaterbeheer
- Leggers
- Waterstaatswerken
- Peilbesluiten
- Rangorde bij waterschaarste regionale wateren
- Profiel van vrije ruimte
- Wateroverlast
- Waterveiligheid
- Regionale keringen
- Waterkwaliteit
- Lozingsvergunningen

In de meeste gevallen wordt er toegezien op naleving van de instructieregels. Het ambtelijk of bestuurlijk aanspreken van waterschappen is hierbij nagenoeg altijd voldoende. Er is één voorbeeld bekend waarbij afwijking van de instructieregels rondom grondwateronttrekking plaatsvond en de provincie niet in heeft gegrepen.

#### **Waardering van het instrumentarium**

Over het algemeen zijn de waterschappen tevreden over het toezicht door de provincies en ervaren zij geen specifieke knelpunten. Zo wordt het toezicht gewaardeerd om de inhoudelijk goede gesprekken, de goede sfeer en het maatwerk en de risicogerichtheid. Ook wordt aangegeven dat de waterschappen zelf veel ruimte hebben om punten in te brengen in de gesprekken. Ook provincies geven aan dat maatwerk per geval van belang is. Ieder waterschap is anders qua beheergebied, inhoudelijke opgaven, bestuurscultuur en ook de bestuurlijke en ambtelijke verhoudingen zijn overal anders. De keerzijde is dat waterschappen die te maken hebben met meerdere provincies eenduidigheid missen. En daardoor het aanleveren van de gewenste informatie veel werk is. Deze behoefte tot eenduidigheid geldt bij waterschappen ook voor instructieregels, die nu per provincie kunnen afwijken.

Een aantal provincies geeft aan in het toezicht vooral uit te gaan van vertrouwen. Het vertrouwen dat de waterschappen experts zijn en de zaken goed voor elkaar hebben. Daarnaast wordt vertrouwd op het horizontale toezicht door de algemene besturen.

In het toezicht wordt een aantal uitdagingen ervaren. De meest genoemde is om het toezicht en de samenwerking uit elkaar te houden. Dit is in de praktijk lastig. Het één loopt snel over in het ander. De rol waarvan uit gesproken wordt,



is niet altijd expliciet gemaakt. Toezicht kan dan schuren met de inhoudelijke afhankelijkheid tussen waterschap en provincie. Sommige provincies en waterschappen besluiten als oplossing om alles wat in de samenwerkingsrelatie zit, niet onder het toezicht te laten vallen, zoals de KRW. Deze onderwerpen komen niet terug in de toezichtgesprekken. Dit wordt niet als ideale oplossing ervaren. Men vindt het belangrijk om het in het kader van toezicht over de voortgang op deze onderwerpen te hebben.

Een andere uitdaging is de capaciteit en competenties van de provincies om toezicht te houden. Betrokkenen geven aan dat er niet altijd voldoende deskundigheid is bij de provincies. Dit geldt bestuurlijk en ambtelijk. Vergunningverlening, toezicht en handhaving, KRW en waterveiligheid worden als voorbeeld genoemd van opgaven waar dit nu al geldt. Voor wateroverlast en droogte/waterbeschikbaarheid wordt dit gezien als uitdaging voor de toekomst. Dit tekort aan kennis en kunde wordt overigens niet herkend door de zuidelijke provincies.

Tot slot geldt dat veel provincies op een bepaalde manier worstelen met de vraag waar zij het waterschap op mogen en willen beoordelen (behalve de wettelijke bepalingen). Dit gaat bijvoorbeeld om de vraag of provincies mogen oordelen over ambities van waterschappen die verder reiken dan kerntaken. En daarmee dus ook iets mogen vinden van het wel of niet overschrijden van de grenzen van de taken die zijn toebedeeld aan de functionele democratie. Het gaat bij provincies ook om de vraag of zij iets mogen en moeten vinden van de toenemende kosten voor het waterbeheer.

#### 4.4. Verschillen in toezicht bij (onder)mandaat

Of er door de provincies een verschil wordt geconstateerd in het toezicht op waterschappen die een groot deel van de taken in (onder)mandaat hebben gegeven, kan alleen bekeken worden vanuit de ervaringen met waterschap Amstel, Gooi en Vecht en waterschap Limburg<sup>4</sup>. AGV heeft de uitvoering belegd bij de stichting Waternet. Waterschap Limburg heeft tot 31 december 2024 taken ten aanzien van de waterketen belegd bij Waterschapsbedrijf Limburg. Dit in de vorm van een Openbaar Lichaam. Deze taken vallen inmiddels direct onder het waterschap. Bij andere waterschappen is geen sprake van ondermandaat van een groot deel van de taken.

Bestuurlijk en ambtelijk betrokkenen bij het toezicht op waterschap AGV, geven aan dat het ondermandaat zeker gevolgen heeft voor het horizontale toezicht. Het toezicht door het algemeen bestuur blijkt lastiger doordat het op grotere afstand stond. De stichting blijkt niet in staat om tijdig de juiste informatie aan te leveren. De constructie is een complicerende factor. Betrokkenen vanuit het waterschap geven aan dat door de constructie van Waternet het verticale toezicht van groter belang is, omdat het horizontale toezicht complexer is en op grotere afstand staat. De provincies herkennen dit en geven daarnaast aan dat de constructie van Waternet zorgt voor een extra uitdaging bij het geïntensiveerde toezicht. De provincies bevinden zich naar eigen zeggen in een grijs gebied. Ze willen zich aan de ene kant niet uitspreken over de constructie van Waternet, maar aan de andere kant wensen ze wel dat de risico's van deze constructie (bestuur op afstand, complexiteit van opdrachtgeverschap en aansturing) een plek krijgen in het herstelplan.

Ook voor Waterschap Limburg geldt dat de governance gevolgen heeft gehad voor het horizontale toezicht. De complexiteit van de governance en de bestuurlijke afstand als gevolg van deze constructie, is dan ook één van de redenen voor het samengaan van waterschap en waterschapsbedrijf. Voor het verticale toezicht is geen informatie dat dit door de provincie als afwijkend werd ervaren.

<sup>4</sup> Het onderbrengen van specifieke taken als muskusrattenbeheer en belastingheffing in gemeenschappelijke regelingen is hier niet meegenomen.



## 5. Bevindingen: mogelijkheden voor optimalisatie

De provincies en waterschappen zijn in dit onderzoek gevraagd of en hoe het toezichtinstrumentarium kan worden geoptimaliseerd. Dit is getoetst en aangevuld in de spiegelsessies. Er komen hierbij verschillen vanuit het perspectief van de provincie als toezichthouder en het waterschap als de toezichtontvanger naar voren. Vanuit het totaal komen we met een voorstel voor het optimaliseren van het financieel toezicht (5.1) en het toezicht op de taakuitvoering (5.2).

### 5.1. Optimalisaties voor het financieel toezicht

De provincies en twee derde van de waterschappen in dit onderzoek noemen een aantal punten ter verbetering van het proces en het instrumentarium van het financieel toezicht. Een derde van de waterschappen geeft aan geen optimalisaties te wensen.

De provincies zien met name ambtelijk voordelen in het gelijktrekken van het financiële toezichtinstrumentarium voor de waterschappen met die van de gemeenten. De mogelijkheid om meer invloed uit te oefenen op een structureel sluitende en reële begroting van een waterschap, zien zij in het instrumentarium met name door de mogelijkheid om het (dreigen met) preventief toezicht in te zetten. Dit wordt in gesprekken met de provincies vanuit het bestuurlijk perspectief genuanceerd. Het behouden van een goede bestuurlijke relatie met de waterschappen is hierin een belangrijke afweging. Het wettelijk minimaal kunnen eisen van een verbeterplan zou een aanvaardbaar alternatief zijn.

De waterschappen zien vooral toegevoegde waarde van de toezichthouder als een extra paar ogen om financiële risico's te signaleren en deze bestuurlijk te duiden. Deze duiding van de provincie als toezichthouder kan helpen het gesprek over de waterschapsfinanciën in het algemeen bestuur te stimuleren. Meer eenduidigheid tussen de provincies en meer duidelijkheid in het toezichtproces is daarnaast een wens van de waterschappen. Evenals de nodige bijbehorende voorbeelden en formats. Zowel provincies als waterschappen hebben behoefte aan kengetallen om de financiële positie van het waterschap met elkaar te kunnen duiden. Maar men wil ook eerst ervaringen opdoen met het nieuwe BBVW. Een gemeenschappelijk landelijk kader, waarin rollen en proces, kengetallen en een referentiekader (in ontwikkeling bij de UvW) staan omschreven, kan hierin zeker behulpzaam zijn.



Concrete optimalisaties en aandachtspunten die voor het financieel toezichtinstrumentarium zijn genoemd:

#### *Provincies*

- Weeg continu bij de inzet van instrumenten vanuit gemeenschappelijk belang, beleidsbelang en relatie.
- Hanteer hetzelfde toezichtinstrumentarium voor gemeenten en waterschappen, dat zorgt voor eenduidigheid. Het financieel toezicht voor gemeenten is concreter of beter toepasbaar, met name vanwege het wettelijk instrument preventief financieel toezicht. Dit zou een goede aanvulling zijn op het juridisch instrumentarium voor het toezicht op de waterschappen. Bij gemeenten kan aangegeven worden dat er voorzieningen moeten worden opgenomen gedaan, omdat de begroting niet structureel en reëel sluitend is. Bijvoorbeeld in het geval dat er te weinig budget voor onderhoud is gereserveerd. GS stuurt op financieel herstel.
- Maak een agenda van de toekomst, zoals bij gemeenten de paragraaf 'wendbaar en weerbaar', of gezamenlijke bestuurlijke strategische agenda waterbeleid.
- Trek de boekhoudvoorschriften van de waterschappen (BBVW) gelijk met die van gemeenten (BBV) om eenzelfde taal te praten. (NB. per 1 januari 2024 is een deel van het BBVW gelijk getrokken met de BBV. Deze opmerking slaat op de situatie vóór 1 januari 2025).
- Veranker de mogelijkheid om een verbeterplan te eisen in de wet. Zo kan het waterschap laten zien hoe het de situatie kan oplossen. Vergelijkbaar met het plan kasgeldlimiet (Wet financiering decentrale overheden: artikel 4 en 6).

#### *Waterschappen*

- Zorg voor meer samenhang in het financieel toezicht en het toezicht op de taakuitvoering. Dit vraagt niet om de inzet van meer formele juridische instrumenten, maar om het goede bestuurlijke gesprek.
- Zet in op een risicogerichte (maatwerk)aanpak.
- Laat de toezichthouder eerder gedurende het jaar/in de P&C cyclus reflecteren op de financiële stukken en niet pas na besluitvorming. Met name wanneer een waterschap in een financieel precaire situatie verkeert.
- De waterschappen en de provincie als toezichthouder moeten samen niet alleen kijken naar de korte termijn, maar ook naar de effecten op de middellange en lange termijn van de financiële positie. Afwegingen voor investeringen zijn op basis van inzicht in schuldpositie, reservepositie, kosten, belastingdruk en wendbaarheid.
- Focus op het verbeteren van de kwaliteit van het toezicht, bijvoorbeeld door formats en, het verhelderen van de rolverdeling.

#### *Provincies en waterschappen*

- Stel duidelijke kengetallen, kaders en toetsingscriteria. Bijvoorbeeld zoals het gemeenschappelijk financieel toezichtkader voor gemeenten. Er zijn signaleringswaarden of zelfs landelijke kaders nodig. Nu kan er niets gezegd worden van begrotingen: hoge kostenstijgingen kunnen bijvoorbeeld worden gedekt met hogere tarieven. De begroting is dan sluitend, maar er is het risico op oninbare belastinggelden loopt op. De waarden of normen kunnen tevens een prikkel zijn om kosten te beperken.



## 5.2. Het toezicht op de taakuitvoering

Het toezicht op de taakuitvoering, het werken langs de instructies van de omgevingsverordening en het samenwerken op thema's worden regelmatig in een adem door de provincies en de waterschappen genoemd. Bij sommigen wordt het toezichtproces nadrukkelijk gescheiden van de samenwerking op waterthema's, bij anderen loopt dit in elkaar over, bijvoorbeeld in de bestuurlijke gesprekken. Het is niet altijd helder vanuit welk doel overlegd wordt. De behoefte is om expliciet te hebben wanneer een gesprek in het kader van toezicht is en wanneer in het kader van samenwerken.

Het werken met een stoplicht-model op een gezamenlijk door toezichthouder en toezichtontvanger bepaalde voortgangsrapportage wordt door provincies en waterschappen als prettig ervaren. Een optimalisatie is om dit stoplicht eerst ambtelijk te bespreken en vervolgens een bestuurlijke duiding over het geheel en in samenhang met de financiën op te geven. Dit helpt het gesprek in het algemeen bestuur in het kader van het horizontaal toezicht.

Landelijke eenduidigheid bij alle provincies is ook een wens, maar er moet genoeg ruimte zijn voor maatwerkafspraken. Daarbij is het wenselijk meer duidelijkheid te hebben over de afbakening van het toezicht op de taakuitvoering en waar het toezicht zich minimaal op moet richten. Is het toezicht bijvoorbeeld beperkt tot de wettelijke taken, het waterbeheerprogramma? Of gaat dit ook over eventuele aanvullende ambities op het gebied van energie of duurzaamheid. Dat moeten provincies en waterschappen met elkaar duidelijk hebben. En tot slot de wens tot overzicht en helderheid over ieders rol en verantwoordelijkheid hierin, zowel van de toezichthouder als het eigen AB.

De provincies en twee derde van de waterschappen hebben concreet de volgende optimalisaties en aandachtspunten voor het toezicht op de taakuitvoering genoemd. Een derde van de waterschappen geeft aan geen wensen te hebben.

- Een aantal provincies en waterschappen ervaren dat er soms discussie is over welke verantwoordelijkheden van de watertaken passen bij welke overheid, bijvoorbeeld rond de KRW. Zij redeneren dat pas gedacht worden over andere of betere instrumenten als alle verantwoordelijkheden van het Rijk, de provincie en het waterschap helder zijn.
- Er is behoefte aan meer eenduidigheid van het toezicht vanuit de verschillende provincies. Ook is de wens aan te sluiten bij bestaande rapportages. Het aantal rapportages kan hiermee worden beperkt.



## 6. Conclusies en aanbevelingen

Onderstaand volgen de conclusies en aanbevelingen aan lenW van dit onderzoek. Hiermee wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag en ingegaan op de drie doelen van dit onderzoek: 1) in beeld brengen van de inzet en effectiviteit van het huidige instrumentarium, 2) verkennen of, en zo ja op welke wijze, het toezichtinstrumentarium adequate instrumenten bevat voor het uitvoeren van toezicht en zo nodig aanbevelingen doen ten aanzien van zowel middelen als de inzet daarvan, en 3) zo nodig in beeld brengen aan welke voorwaarden een provinciaal toezichtinstrumentarium moet voldoen voor effectief toezicht. De conclusies en aanbevelingen zijn geordend naar:

- Effectiviteit en doelmatigheid van het instrumentarium;
- Inzet en optimalisaties algemeen;
- Inzet en optimalisaties van toezicht op financiën;
- Inzet en optimalisaties van toezicht op taakuitvoering.

### 6.1. De effectiviteit en doelmatigheid van het instrumentarium

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

*Is het huidige instrumentarium voor het toezicht op de waterschappen toereikend om op effectieve en doelmatige wijze toezicht te kunnen uitoefenen op de uitvoering van de wettelijke taken en bevoegdheden van waterschappen?*

Voor we ingaan op het beantwoorden van de hoofdvraag moet gezegd worden dat in dit onderzoek niet alleen gekeken is naar het toezichtinstrumentarium, maar naar het gehele toezichtproces. Toezicht houden is een proces van informatie verzamelen, beoordelen en wanneer nodig: interveniëren. De beantwoording van de hoofdvraag beschouwen we dan ook in de brede opvatting van toezicht.

**Conclusie 1 Het instrumentarium voor het toezicht op de waterschappen is toereikend om op effectieve en doelmatige wijze toezicht te kunnen uitoefenen op de uitvoering van de wettelijke taken en bevoegdheden en de financiën van waterschappen. Wel zijn er optimalisaties mogelijk voor het toezichtsproces.**

Het instrumentarium blijkt in de praktijk toereikend. Hierbij dient opgemerkt te worden dat waterschappen professionele organisaties zijn, die op een enkel incident na, goed in staat zijn te komen tot een gezonde financiële huishouding en professionele taakuitvoering. Er is dan ook sprake van een situatie waarin toezicht op de waterschappen vooral dient ter verdere optimalisatie van het functioneren van waterschappen. De beschikbare instrumenten draagt daar op effectieve en doelmatige wijze aan bij. Er is daarom geen reden om aanvullend in beeld te brengen aan welke voorwaarden een provinciaal toezichtinstrumentarium moet voldoen voor effectief toezicht op de waterschappen als functioneel bestuur. Wel zijn er factoren die de effectiviteit en doelmatigheid van het instrumentarium en het gehele toezichtsproces op dit moment beperken (conclusies 2-4). Ook zijn er optimalisaties mogelijk ten aanzien van de toepassing van het instrumentarium (conclusies 5-9). Hiermee kan het toezicht passend gemaakt worden voor huidige en toekomstige uitdagingen in de watersector.

**Conclusie 2 Er is onduidelijkheid over de functie van het toezicht door de provincies, ten opzichte van het horizontale toezicht. Dit leidt in de praktijk tot discussie over invulling van het toezicht door de provincie.**

Het is onvoldoende duidelijk wat het belang van het verticale toezicht is en hoe dit zich verhoudt tot het toezicht door het algemeen bestuur van het waterschap. Waterschappen kunnen het idee hebben dat provincies op de stoel zitten



van het algemeen bestuur. Het kost de provincies hierdoor moeite om, indien het spannend wordt, als toezichthouder aan tafel te komen bij waterschappen.

**Aanbeveling:** Maak helder wat de functie van het verticale toezicht door de provincies is en welke doelen en focus hieruit volgen voor het toezicht. Voor het toezicht op de taakuitvoering gaat het erom dat de provincies inhoudelijke kaders stellen aan het waterschap waarop het toeziet. Dit zijn andere kaders dan de inhoudelijke kaders die het algemeen bestuur stelt. Voor financiën geldt dat het algemeen bestuur toeziet of de begroting sluitend is en of activiteiten verricht worden volgens de gestelde financiële kaders. Het ziet toe of het waterschap financieel gezond is op de kortere en langere termijn en wat er aan de baten-kant nodig is om de begroting en meerjarenbegroting sluitend te maken. De provincie ziet toe vanuit het algemene belang; de sluitendheid van de begroting en daarnaast toezicht op het in voldoende mate financieel afdekken van de risico's. Dit kan, bijvoorbeeld via een bestuurlijke reactiebrief, een impuls zijn aan het toezicht door het algemeen bestuur.

**Conclusie 3 Er is onbekendheid met het toezichtinstrumentarium bij betrokkenen. Er mist een totaaloverzicht van het instrumentarium en de wijze van inzetten.**

De instrumenten voor het toezicht zijn vastgelegd in verschillende wetten, zoals de Omgevingswet, Provinciewet en de Waterschapswet. Voor dit onderzoek is een overzicht gemaakt van alle instrumenten (Hoofdstuk 3 en Bijlage 5). Een dergelijk overzicht van instrumenten ontbrak tot op dit moment. Betrokkenen bij waterschappen en provincies hebben hiermee geen totaaloverzicht van de beschikbare instrumenten en de fase in het proces waar deze ingezet kunnen worden. In gevallen waar inzet van instrumentarium aan de orde is, moeten betrokkenen zich eerst zelf verdiepen in het instrumentarium en de mogelijke inzet. Het bewust handelen door betrokkenen vanuit het overzicht van instrumenten wordt hierdoor bemoeilijkt.

**Aanbevelingen:**

- Verstrek het overzicht uit dit onderzoek aan betrokkenen en draag hiermee bij aan de bekendheid van het instrumentarium bij provincies en waterschappen, op bestuurlijk en ambtelijk niveau.
- Draag bij aan de bekendheid en toepasbaarheid van het instrumentarium door het proces er omheen te verduidelijken. Stel stappenplannen, proceshandreikingen en escalatieladders op om de inzetbaarheid te vergroten.

**Conclusie 4 Toezicht kan alleen goed uitgevoerd worden als aan beide kanten, provincies en waterschappen, voldoende capaciteit en expertise beschikbaar is. Dit is niet overal het geval.**

Provincies en waterschappen lopen er tegenaan dat het in sommige gevallen ontbreekt aan voldoende capaciteit om het toezicht op een goede manier uit te kunnen voeren. Dit gaat ten koste van de benodigde afstemming en inhoudelijke verdieping. De waterschappen bemerken dat de inhoudelijke verdieping ook wordt beperkt door het ontbreken van expertise bij provincies op een aantal vlakken.

**Aanbevelingen:**

- Communiceer aan provincies en waterschappen om in het eerstvolgende toezichtgesprek mee te nemen wat de gewenste capaciteit en competenties zijn en wat hierin nu mist. Het is wenselijk om als provincies en waterschappen te bekijken wat er nodig is om dit te optimaliseren en hierin verwachtingen duidelijk te maken.
- Met het oog op capaciteit is het wenselijk om te bezien of en waar het toezicht efficiënter ingericht kan worden. Maak afspraken over landelijke kaders voor de opzet en inhoud van rapportages, zodat er meer eenduidigheid komt tussen provincies. Dit kan de inzet die nodig is voor toezicht beperken.



## 6.2. De inzet en optimalisaties algemeen

**Conclusie 5** De mate van inzet van zwaarder interveniërend instrumentarium en lichter instrumentarium loopt sterk uiteen. Het zwaardere instrumentarium is nauwelijks ingezet. Het lichtere instrumentarium is de kern van het toezichtproces.

De zwaardere, interveniërende toezichtinstrumenten (voor taakuitvoering: instructies, vernietiging van besluit, indeplaatsstelling, voor financiën: maatregelen bij overschrijding kasgeldlimiet of renterisiconorm, instellen onderzoek) is slechts een enkele keer ingezet in de afgelopen jaren. Dit omdat de voorwaarden niet aanwezig waren om het in te zetten. Daarnaast wordt het inzetten gezien als schadelijk voor de verhoudingen. Dat dit zwaardere, interveniërende instrumentarium niet ingezet wordt, maakt niet dat het geen functie heeft. Het feit dat de toezichthouder over deze middelen beschikt, geeft gewicht aan de rol. Het lichtere interveniërende instrumentarium en de instrumenten voor het ophalen van informatie en beoordelen ervan, zijn de kern van het toezichtproces en worden in alle gevallen ingezet.

### Aanbevelingen:

- Laat het zwaardere, interveniërende instrumentarium in stand ondanks de beperkte inzet. Het heeft meerwaarde doordat het de positie van de provincie versterkt.
- Zet in op de bekendheid van dit instrumentarium bij provincies en waterschappen, zowel ambtelijk als bestuurlijk, zodat het ingezet wordt op het moment dat het nodig is.

**Conclusie 6** Het toezicht is maatwerk tussen de individuele provincies en waterschappen. Dit maatwerk is essentieel, maar afspraken over minimale eisen aan toezicht zijn wenselijk.

Er is veel ruimte in het toezicht om keuzes te maken, onder meer over een brede/smalle scope en een risicogerichte/algemene focus. De ruimte die er is om het proces naar eigen wens in te richten is waardevol en helpt om het toezicht passend te maken bij de verhouding tussen een provincie en een waterschap. Om duidelijkheid te creëren over wat 'goed toezicht' minimaal inhoudt, zijn bestuurlijke afspraken echter wel wenselijk.

### Aanbevelingen:

- Agendeer als IenW bij IPO en de provincies de behoefte om uit te werken welke minimale eisen er zijn bij goed toezicht (waarbij de autonomie van de provincies uitgangspunt blijft). Hierbij kan gedacht worden aan:
  - Verplichting tot bestuurlijke opvolging in de vorm van jaarlijks gesprek over financiën en taakuitvoering;
  - Gebruiken van een risicoanalyse voor het toezicht op taakuitvoering;
  - Hebben van door Provinciale Staten vastgestelde beoordelingscriteria.

## 6.3. Inzet en optimalisaties toezicht op financiën

**Conclusie 7** Provincies missen grip op de financiële risico's van de waterschappen. Provincies voelen zich hiermee niet in alle gevallen voldoende in staat toezicht uit te oefenen en te interveniëren op de financiën van een waterschap.

Provincies zien dat waterschappen staan voor toenemende beheer- en onderhoudskosten en grote opgaven en bijbehorende investeringen. Zij zien dit als potentiële risico's. Intervenieren door provincies kan op dit moment alleen op basis van een gelijkwaardig gesprek en bereidwilligheid van het waterschap om gehoor te geven aan de toezichthouder. Het is wenselijk provincies meer mogelijkheden te geven als toezichthouder.



#### **Aanbevelingen:**

- Stel een landelijk kader op en maak hierin helder dat de functie van het toezicht door de provincies is om te sturen op de financiële risico's op korte en lange termijn (zie de aanbeveling bij conclusie 2). Dit kan de positie van provincies versterken.
- Inventariseer of er aanvullende (op de huidige BBVW) ratio's/kengetallen nodig zijn ten aanzien van de financiële weerbaarheid en wendbaarheid van de waterschappen. Per 1 januari 2025 is de BBVW geactualiseerd. Voeg eventueel kengetallen aan de BBVW toe bij een volgende evaluatie en herziening (conclusie 8). Doe dit gezamenlijk met IPO.
- Voeg een instrument toe waarmee provincies indien nodig meer verplichtend kunnen sturen. Denk hierbij aan een 'verbeterplan financiële positie'. Door deze wettelijk vast te leggen verkrijgen provincies een extra instrument met een lichter karakter. De voorwaarden waaronder dit instrument ingezet kan worden, moeten geformuleerd worden.

#### **Conclusie 8 Om meer grip te krijgen op de financiën van waterschappen wenst een deel van de provincies dat het toezicht op de waterschappen meer in lijn wordt gebracht met dat van de gemeenten. Met het oog op de laatste wijziging van de BBVW is dit vooralsnog niet nodig.**

Het instrumentarium voor toezicht op de waterschappen verschilt van dat van het toezicht op gemeenten. Op de financiën van gemeenten is intensiever repressief toezicht en daarnaast preventief toezicht mogelijk. Ook zijn de financiële kaders en kengetallen uitgebreider. Voor dit laatste geldt dat het verschil sinds de nieuwe BBVW per 1 januari 2024 minder groot is. Het is daarom voor dit moment niet wenselijk de BBVW opnieuw aan te passen. Daarnaast zijn de waterschappen, anders dan gemeenten, een functionele bestuurslaag met een gesloten financiële huishouding en financieren zij hun taken uit de eigen belastingheffing. En is er dan ook geen Waterschapsfonds, zoals een Gemeentefonds voor gemeenten. Dat het toezichtinstrumentarium voor beide bestuurslagen verschillen is hiermee te verklaren. In dit licht is het toevoegen van dit preventief toezicht op de waterschappen niet passend.

**Aanbeveling:** Doe ervaring op met het werken met de gewijzigde BBVW en verken of hiermee voldoende en de juiste handvatten geboden worden voor het financiële toezicht. Bouw over vier jaar een evaluatiemoment in om te bezien of aanvulling en/of aanpassing van de BBVW (in lijn met de BBV) nodig is.

## 6.4. Inzet en optimalisaties toezicht op taakuitvoering

#### **Conclusie 9 De rollen van toezichthouder en samenwerkingspartner lopen bij de taakuitvoering soms door elkaar heen voor de provincie. Dat deze rollen raakvlakken hebben is duidelijk, maar het is onwenselijk dat deze rollen door elkaar heen lopen.**

De provincie werkt op een groot aantal thema's en opgaven samen met het waterschap. Beide overheden hebben in veel gevallen gezamenlijke doelen. De toezichthoudende rol kan daarmee onder druk komen staan. Daarnaast geldt dat provincies en waterschappen in veel gevallen deze rollen in de praktijk niet volledig en niet expliciet van elkaar scheiden. Dit op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Deze rollen raken dan niet alleen aan elkaar, ze lopen ook door elkaar heen. Rolvermenging en onvoldoende oog voor de toezichthoudende rol kunnen dan optreden.

#### **Aanbevelingen:**

- Ga in gesprek met IPO over het uitvoeren van de rol van toezichthouder op basis van een gezamenlijk vastgesteld kader, met afspraken over (het scheiden van) de rol van toezichthouder en samenwerkingspartner.
- Ga in gesprek met IPO over het scheiden van bestuurlijke rollen.



## Bijlagen



## Bijlage 1: Overzicht van bestudeerde documenten

- Achtergrondinformatie ten behoeve van Analyse toezicht op de waterschappen, van Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- Archiefwet
- Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten
- Besluit van Provinciale Staten van Noord-Holland, Provinciale Staten van Utrecht en Provinciale Staten van Zuid-Holland, tot vaststelling van het Reglement voor het Waterschap Amstel, Gooi en Vecht 2017
- Brief Provincie Friesland ten aanzien van Financieel toezicht begroting 2024
- Gemeenschappelijk financieel toezichtkader gemeenten
- Gemeentewet
- Handleiding Artikel 12 Financiële-verhoudingswet geldig met ingang van 2017
- Omgevingswet
- Over toezicht: Sturing in de waterstaatszorg
- Overvloedig toezicht? Onderzoek naar de praktijk van het interbestuurlijk toezicht door provincies op waterschappen
- Provinciewet
- Regeling beleidsvoorbereiding en verantwoording waterschappen
- Reglement van bestuur voor het waterschap Hollandse Delta
- Reglement van Wetterskip Fryslân
- Reglement voor het Waterschap Drents Overijsselse Delta
- "Samen werken met vertrouwen" (versie 2.0), IPO-Unie handreiking voor vernieuwende bestuurlijke verhouding provincie-waterschap
- Succesvol decentraliseren? Een vlootshouw van het (decentrale) waterbeheer
- Waterschapsbesluit
- Waterschapswet
- Wet financiering decentrale overheden



## Bijlage 2: Enquêtes

Respons provincies: 100%
Respons waterschappen: 86% (18 van 21)

### Vragen enquête provincies:

- Bij welke provincie werkt u?
- Heeft u één van de volgende instrumenten de afgelopen 5 jaar ingezet ten aanzien van een/het waterschap in uw provincie? Zo ja, geef per instrument aan a) hoe vaak, b) met welke reden en indien relevant c) ten aanzien van welk waterschap. Zo nee, geef aan waarom niet.
- Heeft u de afgelopen 5 jaar gedreigd om één van de volgende instrumenten in te zetten? Zo ja, geef per instrument aan a) hoe vaak, b) met welke reden en indien relevant c) ten aanzien van welk waterschap. Zo nee, geef aan waarom niet.
- Indien van toepassing: Wat was het resultaat van het inzetten, dan wel dreigen van inzetten van het genoemde instrumentarium?
- Heeft u de afgelopen 5 jaar gebruik gemaakt van bestuurlijk en/of ambtelijk overleg met een/het waterschap in uw provincie, met het oog op toezicht?
- Welke knelpunten en belemmeringen ervaart u als provincie bij het inzetten van het beschikbare toezichtinstrumentarium?
- Wat is uw oordeel over de mate waarin het toezichtinstrumentarium en de toepassing daarvan voldoet aan de volgende criteria?
- Wat kan er voor het toezicht op de waterschappen geleerd worden van het toezichtinstrumentarium ten aanzien van gemeenten, en de toepassing daarvan?
- Welke financiële risico's ziet u bij (het) waterschap(pen) in uw provincie, die in de nabije of verdere toekomst specifieke aandacht vragen van u als toezichthouder?
- Welke beleidsmatige risico's ziet u bij (het) waterschap(pen) in uw provincie, die in de nabije of verdere toekomst specifieke aandacht vragen van u als toezichthouder?
- Welk (type) instrument mist u eventueel voor het toezicht op de waterschappen? En waarom?

### Vragen enquête waterschappen:

- Voor welk waterschap werkt u?
- Hoe beoordeelt u de wijze waarop het proces rondom financieel toezicht door de provincie op uw waterschap is ingericht (ophalen informatie bij waterschap door de provincie, oordeelvorming van de provincie over deze informatie, gesprek over dit oordeel)?
- Hoe beoordeelt u de wijze waarop het proces rondom toezicht op de taakuitvoering door de provincie op uw waterschap is ingericht (ophalen informatie bij waterschap door de provincie, oordeelvorming van de provincie over deze informatie, gesprek over dit oordeel)?
- Hoe beoordeelt u het volgende instrumentarium voor het toezicht van de provincie op de waterschappen?
- Welke positieve punten ervaart u als waterschap bij het financieel toezicht door de provincie?
- Welke positieve punten ervaart u als waterschap bij het toezicht op de taakuitvoering door de provincie?
- Welke knelpunten en belemmeringen ervaart u als waterschap bij het financieel toezicht door de provincie?
- Welke knelpunten en belemmeringen ervaart u als waterschap bij het toezicht op de taakuitvoering door de provincie?
- Wat is uw oordeel over de mate waarin het financieel toezicht van de provincie voldoet aan de volgende criteria:



- Wat is uw oordeel over de mate waarin het toezicht op de taakuitvoering van de provincie voldoet aan de volgende criteria:
- Welk (type) instrument mist u eventueel voor het financieel toezicht op u als waterschap? En waarom?
- Welk (type) instrument mist u eventueel voor het toezicht op de taakuitvoering op u als waterschap? En waarom?
- Welke optimalisatie van het proces rondom het financieel toezicht en het toezicht op de taakuitvoering (ophalen informatie bij waterschap door de provincie, oordeelvorming van de provincie over deze informatie, gesprek over dit oordeel) wenst u eventueel?
- Welke optimalisatie van het proces rondom het toezicht op de taakuitvoering (ophalen informatie bij waterschap door de provincie, oordeelvorming van de provincie over deze informatie, gesprek over dit oordeel) wenst u eventueel?
- Welke overige punten wilt u nog meegeven?



## Bijlage 3: Interviews

<b>Geïnterviewde organisaties</b>
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Unie van Waterschappen
Provincies: ambtelijk (alle twaalf), bestuurlijk (Noord-Holland, Utrecht, Zuid-Holland, Overijssel, Drenthe)
Waterschappen: ambtelijk en bestuurlijk vier waterschappen (Amstel, Gooi en Vecht, Hollandse Delta, Fryslân, Drents Overijsselse Delta)



## Bijlage 4: Spiegelsessies

<b>Spiegelsessie Noord: 14 januari 2025</b>	
Provincie Utrecht	Waterschap Hunze en Aa's
Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier	Provincie Friesland
Waterschap Vechtstromen	Provincie Noord-Holland
Waterschap Noorderzijlvest	Waterschap Zuiderzeeland
Waterschap Amstel Gooi en Vecht	Unie van Waterschappen
Provincie Overijssel	

<b>Spiegelsessie Zuid: 23 januari 2025</b>	
Provincie Zeeland	Waterschap Hollandse Delta
Waterschap Rijn en IJssel	Waterschap Rivierenland
Waterschap Aa en Maas	Provincie Noord-Brabant
Waterschap de Dommel	Provincie Limburg
Provincie Zuid-Holland	Unie van Waterschappen
Provincie Gelderland	



## Bijlage 5: Overzicht instrumentarium door IenW

Het overzicht dat door IenW opgesteld is, bestaat uit de volgende instrumenten voor provincies:

- Aan Gedeputeerde Staten toezenden van door het algemeen bestuur vastgestelde begroting, begrotingswijzigingen, de jaarrekening en het jaarverslag (Waterschapswet artikel 101, 102 en 107, 107a);
- Aan Gedeputeerde Staten toezenden van door het algemeen bestuur vastgestelde verordeningen ten aanzien van het financiële beleid, controle op het financiële beheer en het periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur (Waterschapswet artikel 109b);
- Instellen onderzoek naar het beheer en de inrichting van de financiële organisatie van het waterschap (Waterschapswet artikel 109c);
- Stellen van regels aan verstrekken van gegevens rondom taakuitvoering aan provincie (Omgevingswet artikel 20.6);
- Via omgevingsverordening stellen van instructieregels over de uitoefening van taken of bevoegdheden van het waterschap (Omgevingswet artikel 2.22, voorheen Waterwet artikel 3.10, 3.11 en 3.12);
- Geven van instructie door Gedeputeerde Staten aan 1) het waterschapsbestuur over de uitoefening van een taak of bevoegdheid, en 2) het dagelijks bestuur van het waterschap over een projectbesluit (Omgevingswet artikel 2.33);
- Goedkeuring projectbesluit waterschap door Gedeputeerde Staten (Omgevingswet artikel 16.72);
- Vernietigingsrecht ten aanzien van besluiten van het waterschapsbestuur (Waterschapswet artikel 156 en 158);
- Indeplaatsstelling door Gedeputeerde Staten (Waterschapswet artikel 60, tweede lid);
- Aanwijzing door Gedeputeerde Staten aan het dagelijks bestuur om informatie van voldoende kwaliteit te verstrekken aan derden (Waterschapswet artikel 98a, derde lid);
- Treffen van maatregelen bij overschrijding van de kasgeldlimiet of de renterisiconorm op het begrotingstotaal van het waterschap (Wet financiering decentrale overheden artikel 4 en 6);
- Opstellen archiefverordening en mededelen provincie (Archiefwet artikel 35-38);
- Ambtelijk overleg;
- Bestuurlijk overleg.

Het overzicht van IenW bestaat uit de volgende instrumenten voor het Rijk:

- Indeplaatstreding door het Rijk bij Gedeputeerde Staten, respectievelijk het waterschapsbestuur (Provinciewet artikel 121, eerste lid);
- Stellen van instructieregels aan het waterschap, indien voor de uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen of nationale belangen noodzakelijk (Omgevingswet artikel 2.24);
- Instructie door minister aan het provinciebestuur of het waterschapsbestuur omtrent de uitoefening van een taak of bevoegdheid op het gebied van het beheer van watersystemen of het waterketenbeheer (Omgevingswet artikel 2.34);
- Vernietigen van besluiten of een niet-schriftelijke beslissing gericht op enig rechtsgevolg van het waterschapsbestuur (Omgevingswet artikel 2.37);
- Ambtelijk overleg;
- Bestuurlijk overleg.

Werken met TwynstraGudde betekent samen maatschappelijke transitie werkend krijgen. Met advies, management en opleidingen helpen we mensen en organisaties bij duurzame veranderingen. Denk aan energie en klimaat, wonen, veiligheid, landbouw, mobiliteit, zorg en onderwijs. Onze kracht ligt in daadkracht. In het creëren van oplossingen die werkbaar zijn én werkbaar blijven. Samen met onze opdrachtgevers - en alle belanghebbenden daaromheen - werken we aan een samenleving die schoon, veilig, gezond en weerbaar is. Zo maken we blijvend impact op morgen.